



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

ALICE DE AZEVEDO ALBUQUERQUE

**A FIGURA DO ORÇAMENTO SIGILOSO COMO UMA DAS PRINCIPAIS
MUDANÇAS DA LEI 14.133/2021 A PARTIR DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

JOÃO PESSOA
2023

ALICE DE AZEVEDO ALBUQUERQUE

**A FIGURA DO ORÇAMENTO SIGILOSO COMO UMA DAS PRINCIPAIS
MUDANÇAS DA LEI 14.133/2021 A PARTIR DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Dr. Bradson Tibério Luna
Camelo

**JOÃO PESSOA
2023**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A345f Albuquerque, Alice de Azevedo.

A figura do orçamento sigiloso como uma das principais mudanças da Lei 14.133/2021 a partir da revisão bibliográfica / Alice de Azevedo Albuquerque. - João Pessoa, 2023.
53 f. : il.

Orientação: Bradson Camelo.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Licitação. 2. Orçamento sigiloso. 3. Nova Lei. I. Camelo, Bradson. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

ALICE DE AZEVEDO ALBUQUERQUE

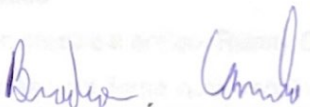
**A FIGURA DO ORÇAMENTO SIGILOSO COMO UMA DAS PRINCIPAIS
MUDANÇAS DA LEI 14.133/2021 A PARTIR DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

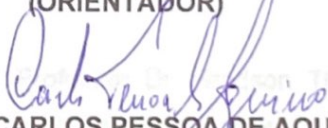
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

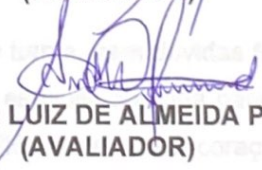
Orientador: Prof. Dr. Bradson Tibério Luna
Camelo

DATA DA APROVAÇÃO:

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. BRADSON TIBÉRIO LUNA CAMELO
(ORIENTADOR)


Prof. Me. CARLOS PESSOA DE AQUINO
(AVALIADOR)


Bel. ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA PEREIRA
(AVALIADOR)

AGRADECIMENTOS

Ao longo desses cinco anos de graduação eu tive os melhores momentos do início da minha juventude. Meu sentimento de gratidão jamais poderá ser mensurado em palavras por cada etapa que vivi. Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade de ingressar na Universidade Federal da Paraíba, e por todas as outras oportunidades e vivências que me fizeram crescer.

Aos meus pais, pelo empenho na tarefa de criar uma filha. Ao meu pai, Gerson, por acreditar e torcer piamente por mim, sou grata por todo amor e paciência depositados na minha trajetória. À minha mãe, Nina, pelo incentivo a percorrer sempre os melhores caminhos, por cada bronca e ensinamento que me fizeram ser o que sou hoje.

À minha família: avós, tios e primos, cada conquista minha é de vocês também.

Ao time da Procuradoria Geral do Ministério Público de Contas: André, Marcus, Niltamir, Levi, Ivo, Yanko, Daluz, Francisca, e Karlos e Roberta, do gabinete, além de Dr. Bradson, Dr. Marcílio e Dra. Elvira, os 2 anos que convivi com vocês como estagiária foram, de longe, uma das melhores experiências acadêmicas. Lembrarei eternamente com carinho de todos.

Ao querido professor, mestre e amigo, Ronny Charles Lopes de Torres, por me proporcionar um vasto acesso ao tema que escolhi para o trabalho, me sinto honrada de poder ter contado com um dos maiores nomes das Licitações Públicas do Brasil.

Ao meu orientador, Professor Dr. Bradson Tibério Luna Camelo, pelo acolhimento desde 2021, e por aceitar embarcar nessa orientação, admiro o homem e profissional que você é.

Aos meus colegas de turma, sem dúvidas fomos uma turma diferenciada, sem vocês não teria graça. Em especial à minha panela: Aline, Evany, Grazi, João, Mariana, Mikaelly, Rebeca e Stéphanie, meu coração é cheio de gratidão pela caminhada que fiz ao lado de vocês.

A todos os meus amigos e amigas que me impulsionam todo dia a ser uma pessoa melhor, sou grata por poder dividir alegrias e aflições com vocês. Ao meu irmão de alma, Samuel Duarte, seu incentivo foi imprescindível, sei que podemos contar um com o outro sempre. À Leandro Santana, acredito que o universo não faz

nada ao acaso, sua companhia horas a fio na biblioteca do CCSA me tiraram diversas vezes do sentimento de solidão, obrigada pela constância.

À Germana Nogueira, minha companheira, por todo suporte dado nessa minha reta final, cada palavra de incentivo nos momentos de aflição me deram forças para concluir esse ciclo. Obrigada por acreditar em mim, e em nós. Seu coração é meu aeroporto.

A minha psicóloga, Ana Cecília Coutinho, por sempre me lembrar e incentivar a acreditar em mim mesma. Obrigada pela paciência e comprometimento no meu processo. Que seja uma evolução constante.

Por fim, a todo o corpo docente do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB, além da minha gratidão, vocês têm minha eterna admiração.

Obrigada.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar as principais mudanças trazidas na Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/2021, com maior enfoque na figura do orçamento sigiloso. A partir disso, será demonstrado a evolução histórica do panorama legislativo das licitações no Brasil, com as mudanças registradas a cada período histórico do país. Em seguida, analisar-se-á a Lei 14.133/2021 e as mudanças nas modalidades licitatórias e a novidade do Portal Nacional de Contratações Públicas. Por fim, este trabalho se debruçará sobre a discussão em torno da aplicação do orçamento sigiloso nas contratações públicas, a fim de demonstrar as suas vantagens para a Administração Pública brasileira sob o viés econômico.

Palavras-chave: Licitação. Nova Lei de Licitações. Administração Pública. Contratações. Orçamento Sigiloso.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the main changes brought about in the New Tenders Law, Law No. 14.133/2021, with greater focus on the confidential budget. From this, the historical evolution of the legislative panorama of bidding in Brazil will be demonstrated, with the changes recorded in each historical period in the country. Next, Law 14.133/2021 will be analyzed and the changes in bidding modalities and the newness of the National Public Procurement Portal. Finally, this work will focus on the discussion surrounding the application of the confidential budget in public contracts, in order to demonstrate its advantages for the Brazilian Public Administration from an economic perspective.

Key-words: Bidding. New Bidding Law. Public administration. Hiring. Confidential Budget.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução legislativa das licitações brasileiras.....	22
Quadro 2 – Comparativo das modalidades licitatórias.....	32
Quadro 3 – Formas de atuação dos cartéis nas licitações.....	39

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL.....	13
2.1. Brasil Império (1822 - 1889)	13
2.2. Período republicano (1889 - 1964)	14
2.3. Governos militares (1964-1985)	15
2.4. Redemocratização da República (1986-1988).....	16
2.5. Período pós-Constituição Federal de 1988 (1988 - atualmente).....	17
2.5.1. Lei Geral de Licitações.....	18
2.5.2. O Pregão	19
2.5.3. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas.....	21
3. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (NLLC)...	23
3.1. Princípios	25
3.1.1. Princípio do planejamento.....	26
3.1.2. Princípio da transparência	27
3.1.3. Princípio da eficácia.....	27
3.1.4. Princípio da segregação de funções	28
3.1.5. Princípio da competitividade	29
3.1.6. Princípio da celeridade.....	30
3.1.7. Princípio da economicidade	30
3.2. As modalidades licitatórias	31
3.3. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)	34
4. O ORÇAMENTO SIGILOSO.....	36
4.1. O desestímulo aos conluíus.....	37
4.2. A busca por propostas economicamente mais vantajosas	40
4.3. A questão da publicidade	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

1. INTRODUÇÃO

Ao realizar uma compra economicamente relevante, é natural que as pessoas façam planejamentos financeiros e pesquisas de preço, para que seja feita a melhor aquisição do produto ou bem desejado no mercado, dentro da realidade de cada um. A Administração Pública, ao realizar contratações, precisa passar pelo mesmo processo, e, nesse ínterim, a Constituição Federal, especificamente no artigo 37, inciso XXI, “emerge um comando elementar para o Estado Brasileiro: as contratações públicas deverão ser realizadas mediante “processo de licitação pública”.” (Amorim, 2021).

A realização de licitações é um tema de extrema relevância no contexto das contratações públicas, uma vez que envolve a seleção de fornecedores e a contratação de serviços e obras por parte do poder público. No Brasil, esse processo é regulado por legislações específicas que buscam assegurar a transparência, a competitividade e a eficiência na administração dos recursos públicos.

Sendo assim, a licitação caracteriza-se como o processo inicial de seleção em que a Administração busca, através de critérios previamente definidos, equitativos, transparentes e que promovam a competição, encontrar a opção mais adequada para celebrar um contrato.

Para Victor Amorim (2021), a licitação é um processo administrativo formal estabelecido por lei, através do qual uma entidade governamental, seguindo critérios predefinidos e aderindo aos princípios da Administração Pública, procura escolher a proposta mais benéfica para a realização de um contrato voluntário.

Para Sidney Bittencourt (2023), na legislação brasileira, a expressão “licitação” é empregada “com o objetivo de significar o procedimento adotado pela Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa dentre diversas apresentadas por particulares que possuam interesse de prestar serviços ou vender bens ao Estado”.

Em outras palavras, nos dizeres de Ronny Charles Lopes de Torres (2022): “a licitação é um trajeto procedimental que liga a pretensão contratual ao fornecedor escolhido para atendê-la, é o trajeto determinado pelo legislador para a escolha do fornecedor apto a atender sua necessidade administrativa.”

Nesse ínterim, recentemente foi promulgada a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que substituiu a anterior, Lei 8.666 de 1993. A Lei 14.133/2021 trouxe consigo inovações e atualizações, com o objetivo principal de aprimorar o sistema de contratações públicas, combater a corrupção e garantir melhores resultados para a sociedade como um todo.

Este trabalho se propõe a analisar as mudanças trazidas pela nova lei e seu impacto no cenário das contratações públicas, notadamente, no que diz respeito à implementação da figura do orçamento sigiloso, e, assim, visualiza-se a extrema importância da pesquisa, por se tratar de uma norma moderna digna de análise mais detalhada, com mudanças significativas.

O problema reside em saber se o orçamento sigiloso, incorporado pela Nova Lei, traz realmente vantagem com base nos argumentos da doutrina?

A partir dessa questão, pretende-se investigar e compreender as mudanças introduzidas pela nova lei de licitações, a fim de fornecer uma visão abrangente sobre o assunto e subsidiar a reflexão e o aprimoramento contínuo das práticas de contratação no âmbito do setor público.

Com isso, foram traçados os seguintes objetivos específicos, a fim de se atingir a resposta sobre quais foram as mudanças trazidas com a Lei 14.133/2021 e os seus impactos: analisar o contexto histórico das leis de licitações no Brasil, destacando os principais marcos legais que levaram à necessidade de uma nova legislação; analisar a Lei 14.133/2021 no tocante aos princípios, às modalidades licitatórias e à criação do Portal Nacional de Contratações Públicas; analisar a novidade do orçamento sigiloso incorporado pela Nova Lei e suas vantagens para a Administração.

A nova lei de licitações representa uma atualização importante na legislação brasileira, substituindo normas antigas e trazendo mudanças para o processo licitatório. Explorá-la permite que se compreenda seus impactos, oportunidades e desafios para a administração pública. Dentro desse cenário, esse trabalho será de natureza exploratória, com abordagem qualitativa, e o método a ser utilizado será a partir da pesquisa bibliográfica com coleta de dados em legislação e estudos atinentes à temática de licitações.

Primeiramente, será abordada a evolução histórica das licitações na legislação brasileira, a partir da análise das legislações que tratavam sobre o tema, tendo como ponto de partida o Decreto nº. 2.926/1862, o primeiro regulamento a tratar

de contratações públicas no Brasil, até chegar no período após a Constituição Federal de 1988.

Neste percalço, serão realçadas as principais características das legislações vigentes em cada época desde o Brasil Império, passando pelo Período Republicano, Governos Militares, a redemocratização da República e o período que se inaugura com a Constituição Federal de 1988, onde se tem a primeira Carta Magna a dispor sobre licitações e contratos.

Após isso, no segundo capítulo, será abordada a Lei 14.133/2021 e suas principais inovações, notadamente no que tange aos princípios, tendo em vista que a Nova Lei trouxe sete princípios novos que não eram mencionados expressamente na legislação antiga, às modalidades licitatórias, onde houve a extinção das modalidades tomada de preços e convite, e inserção de duas novas: diálogo competitivo e pregão, e ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), funcionalidade criada pela lei em estudo, sendo o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por ela.

Por fim, no terceiro capítulo, este trabalho se aterá a analisar a figura do orçamento sigiloso, que, como se verá, não é propriamente uma novidade, já que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro através do Regime Diferenciado de Contratação e da Lei das Estatais, demonstrando, a partir das observações trazidas pela doutrina, a vantagem econômica no uso do sigilo do orçamento estimado para as contratações da Administração Pública.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

Os processos licitatórios encontram-se em constante evolução, com a finalidade de atender as necessidades da sociedade brasileira. Com o passar do tempo, buscou-se uma gestão mais eficiente em que se destaca a busca por transparência e os modelos a serem usados a fim de evitar a corrupção administrativa (Alves, 2020).

Sobre esse processo de evolução das leis licitatórias no Brasil, Gonçalves (2010) aponta que:

“Desde o antigo Código de Contabilidade da União, de 1922, o procedimento licitatório veio evoluindo, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado através do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67 (arts. 125 a 144), que estabeleceu a reforma administrativa federal, e estendido, com a edição da Lei nº 5.456, de 20.06.68, às Administrações dos Estados e Municípios.”

O primeiro registro de normas licitatórias datam da época imperial, passando pelo período republicano, regime militar, redemocratização e até os dias atuais, com a Lei nº. 14.133/2021, tendo, assim, um lapso temporal em que essas ferramentas de gestão pública sofreram mudanças significativas.

2.1. Brasil Império (1822 - 1889)

O Decreto nº. 2.926/1862 foi o primeiro texto que tratou sobre licitações no Brasil. Editada no Império, a norma regulamentava as arrematações¹ de serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, foi assinada pelo ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubricada pelo imperador Pedro II.

Em seu primeiro artigo, o referido decreto estabelecia a publicação de anúncios em local público convidando concorrentes fixando um prazo de quinze dias a seis meses para apresentação de propostas, de acordo com a importância e o valor da arrematação.

Além disso, a norma estabelecia o dever do governo em exibir amostras dos objetos e bens que pretendia adquirir, e, nos casos de serviço de obras, o governo

¹ Arrematação: compra de bens em leilão ou hasta pública.

disponibilizava plantas e demais detalhes técnicos do projeto a ser executado para consulta pelos interessados. Nessas hipóteses, os contratos limitavam-se apenas à execução da obra, sendo a responsabilidade pelo trabalho de engenharia incumbida ao governo.

Na data estipulada nos anúncios, os interessados deveriam comparecer para realizar suas inscrições em um livro especialmente designado para esse propósito. Em seguida, eram realizados sorteios para determinar a ordem em que cada concorrente apresentaria, pessoalmente, sua proposta de viva voz.

Percebe-se que o processo, em geral, era bastante semelhante com o pregão presencial. Conforme aduz Casagrande (2020), a distinção reside no fato de que não era permitida uma segunda oportunidade para fazer uma nova proposta ou participar de uma rodada de lances. Nessa situação, a sorte desempenhava um papel crucial, uma vez que o concorrente que apresentasse a proposta por último tinha uma vantagem sobre os demais.

Sobre o tema, Ana Paula Alves (2020) faz uma importante observação:

“O Decreto nº 2.926/1862 foi um marco na história das licitações e iniciou o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente. A sociedade se beneficiou porque diversas empresas passaram a participar do processo, tornando-o financeiramente mais vantajoso. Porém, o governo ainda pertencia à monarquia, e assim assegurava todo o poder em suas mãos, dirigindo, comandando e administrando conforme seu arbítrio.”

Conforme afirmam as autoras Ananda Ferreira e Larissa Ferreira (2021), a legislação em comento estava falha em sua abrangência, não englobando todos os órgãos e esferas governamentais. Entretanto, mesmo sem utilizar o termo "licitação", já delineava os fundamentos para futuras regulamentações, estabelecendo princípios que hoje estão presentes nas leis em vigor, como a transparência, confidencialidade das propostas e igualdade entre os concorrentes.

2.2. Período republicano (1889 - 1964)

No período republicano, o então presidente da república, Epitácio Pessoa, sancionou o Decreto nº. 4.536/1922, que organizava o Código de Contabilidade da União. “Teve início ainda na 2ª Constituição do Brasil República, passando também

pela 3ª Constituição da Segunda República, 4ª Constituição do Estado Novo e 5ª Constituição de 1946” (Alves, 2020).

Esse decreto estabelecia como condição para o empenho da despesa a assinatura de contrato e a realização de concorrência pública ou administrativa. Cerca de 20 artigos dessa lei tratavam a respeito de licitações.

Sobre o decreto, Ana Paula Gross Alves (2020) versa:

“Tendo em vista o formato do processo licitatório, assegurou-se a transparência para a sociedade, trazendo maior segurança para a população, passando-se, ao menos em tese, a saber para onde estavam indo os gastos da administração pública.

Porém, com o patrimonialismo ainda muito presente na administração pública, as normas descritas no Decreto serviam apenas para formalidades, pois permanecia o favorecimento a amigos e parentes, tornando falhas as licitações e contratos e facilitando o empreguismo e o nepotismo, sem mencionar o alto grau de burocratização que exigiam dos administradores públicos.”

Vale salientar que essa norma não possuía o foco que se tem hoje de observância ao princípio da isonomia e da igualdade de todos perante a lei e com a seleção da proposta mais vantajosa. A concorrência (como era chamado o processo de contratação na época) visava atender ao interesse financeiro do Estado em obter o preço mínimo.

A regulamentação da concorrência pública representou um avanço significativo naquela época, sendo tão relevante que foi empregado ao longo de quarenta e cinco anos, até a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967 (Ferreira, 2021).

2.3. Governos militares (1964-1985)

Nesse período, surgiu o Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, em conjunto com a Reforma da Administração Federal do mesmo ano. Ele vigorou como norma regente apenas na 6ª Constituição Federal, no Regime Militar, entre os anos de 1967 e 1986.

Esse decreto inaugurou na legislação brasileira a descrição de princípios a serem seguidos pela administração federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, *in verbis*:

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Contrôlo. (Brasil, 1967)

A partir dessa norma, pode-se falar que teve início, de fato, a sistematização das licitações no Brasil, havendo, como uma das novidades, a previsão dos casos de dispensa do certame, asseverando-se que as licitações seriam a regra. Além disso, definiu normas gerais e estabeleceu, em seu art. 127, três modalidades: concorrência, tomada de preços e convite (Alves, 2020).

Sendo assim, foi a partir desse Decreto que o processo de contratação perdeu seu caráter de discricionariedade administrativa para se instituir em instituto vinculante e obrigatório. Até então, os Estados e Municípios possuíam ampla discricionariedade para legislar sobre os procedimentos para licitações, mas, em 20 de junho de 1968, foi promulgada a Lei Federal nº. 5.456/1968, estabelecendo que a aplicação do Decreto-Lei nº. 200/1967 deveria se estender a esses entes federativos, que passaram a legislar supletivamente.

Conforme aduz Alves (2020), o Decreto-Lei nº. 200/1967 foi, simplificada, um esboço para a Lei nº. 8.666/1993, por ter trazido os primeiros traços que nortearam a construção da lei.

2.4. Redemocratização da República (1986-1988)

No governo de José Sarney, foi promulgado o Decreto-Lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986, que revogou o anterior. Num cenário de retomada da democracia, essa legislação foi o grande marco histórico da licitação no Brasil até aquele momento, instituindo o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos relacionados a obras, serviços, compras e alienações, no âmbito da Administração Federal centralizada e autárquica (art. 1º).

Conforme depreende Barbosa (2009), a referida norma “visava simplificar e agilizar o sistema de licitações e contratos administrativos, e o fez através de um texto explicativo e didático”. E de acordo com Ferreira (2021), conforme o artigo 2º da

mesma lei, foi estabelecido que a licitação tinha como objetivo a escolha da proposta mais benéfica para a Administração Pública, já incorporando os princípios fundamentais abrangidos pela legislação atual: igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Ainda a respeito do Decreto-Lei 2.300/1986, observa Alves (2020):

“Ainda que tenha dado um grande salto com relação ao Decreto Lei nº 200/1967, buscando a tentativa de moralização e organização, o regime militar se fazia presente ao ter inibido a fiscalização de corrupção administrativa durante o período em que esteve no poder. Mas, por outro lado, foi de grande valia como um esboço, não perfeito, da Lei nº 8.666/1993, norteando seus legisladores.”

Desde a promulgação desse Decreto-Lei, houve inúmeras controvérsias sobre sua aplicação a todos os entes federativos, uma questão que já existia desde a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967. Essas divergências foram resolvidas com a harmonização das regras contidas na Constituição de 1988, que estabeleceu a competência exclusiva da União para estabelecer normas gerais de contratação e licitação, tanto para a administração direta como indireta, em todas as esferas governamentais.

2.5. Período pós-Constituição Federal de 1988 (1988 - atualmente)

A Constituição de 1988 marcou um avanço significativo na consolidação e democratização da Administração Pública. Embora os textos constitucionais anteriores tenham abordado temas relacionados ao acesso à função pública e ao regime do funcionalismo estatal, foi somente com a Carta de 1988 que ocorreu a efetiva constitucionalização da Administração Pública (Gonçalves, 2010).

Foi com essa Constituição que, pela primeira vez, o instituto das licitações foi positivado em texto constitucional, com a definição de que a União teria competência para legislar sobre as normas gerais para todos os entes da federação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI,

e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Como se pode observar nos artigos supramencionados, a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas podendo ser dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei.

Além disso, é necessário atentar para o que dispõe o inciso XXVII do artigo 22: a União dispõe de competência para editar apenas normas gerais sobre licitações públicas, sendo assim, “pressupõe-se a competência concorrente dos demais entes federativos para produzirem as normas que não sejam qualificadas como gerais, isto é, as normas especiais” (Niebuhr, 2022).

Na evolução do conceito e propósito do processo de licitação, é evidente que este transcendeu o enfoque puramente econômico, que se baseava no critério do menor preço. Em vez disso, tornou-se uma ferramenta que viabiliza a participação de todos os interessados, visando à seleção da proposta mais vantajosa. Isso significa aquela que está em conformidade com todas as regras estabelecidas no edital (em estrita conformidade com a lei, imparcialidade e julgamento objetivo) e, ao mesmo tempo, oferece a melhor relação custo-benefício para a Administração Pública (Enap, 2014).

2.5.1. Lei Geral de Licitações

Mais adiante, exercendo a competência emanada pela Carta Magna, no dia 21 de junho de 1993, a União promulgou a Lei nº 8.666/1993, conhecida como a Lei Geral de Licitações (LGL), mais rigorosa e extensa que o decreto que a antecedeu,

instituída com a intenção de se tornar um instrumento sólido para combater os problemas de corrupção que a administração pública brasileira enfrentava até então.

Nessa busca por maior segurança para as contratações públicas, a LGL aumentou o conteúdo normativo, ampliando para 126 artigos, quase o dobro do que dispunha o Decreto-Lei 2300/1986, e definindo os procedimentos para cada uma das cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (Ferreira, 2021).

Com isso, o legislador acabou burocratizando o processo licitatório, e, nessa seara, Casagrande (2020) observa que, ao buscar segurança contra a corrupção, o legislador frequentemente opta por aumentar a proteção das normas e burocratizar os procedimentos, em vez de implementar procedimentos eficazes de controle e fiscalização. A imposição de burocracia nos procedimentos prejudica a rapidez e eficiência das contratações públicas, além de limitar a participação de empresas que não possuam uma equipe especializada nesse tipo de contratação.

É diante desse cenário de burocratização excessiva, que acabava culminando na perda da agilidade processual, que foi instituída uma nova modalidade licitatória: o pregão.

2.5.2. O Pregão

O pregão surgiu no Brasil em 1997, com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº. 9.472/1997, sendo o primeiro texto normativo que trouxe autorização para a Administração Pública fazer licitação por pregão para aquisição de bens ou serviços.

A LGT estabeleceu a criação de uma autarquia federal, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que integra a Administração Pública Federal indireta, operando sob um regime especial autárquico e subordinada ao Ministério das Comunicações, com a função de autoridade reguladora das telecomunicações (art. 8º). Em virtude disso, essa agência possui independência administrativa, o que permitiu a elaboração de novas regras para a organização das entidades administrativas públicas brasileiras.

É neste contexto que a LGT instituiu regime próprio de contratações para a ANATEL. Assim, o pregão surgiu como uma nova modalidade licitatória, com

aplicabilidade restrita à entidade. Suas regras estão descritas nos artigos 54 a 59 da lei mencionada, que estabelecem o procedimento pelo qual a ANATEL realiza suas contratações. (Ferreira, 2010).

O pregão é uma das alternativas de modalidades em um processo de licitação para aquisição de produtos ou serviços básicos e essenciais. Nesse formato, o órgão que lançou o edital conduz uma espécie de leilão, onde a avaliação de propostas se baseia na escolha do menor preço. As empresas selecionadas previamente para participar da disputa vão apresentando novas ofertas até que seja determinada aquela que oferece o menor valor, atendendo a todos os requisitos estabelecidos no edital.

Cerca de 2 anos e meio após a criação da LGT, tendo em vista os resultados positivos obtidos pela ANATEL, o Governo Federal ampliou esta modalidade para a Administração Pública através da medida provisória 2.026/2000 e do Decreto 3.555/2000. Ambos possibilitaram a utilização do pregão pela União, até a criação da Lei Federal 10.520/2002.

A Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, permitiu a todas as esferas da Administração Pública a utilização do pregão. A partir de então, esta modalidade se tornou uma das mais utilizadas no âmbito das contratações públicas, não apenas na órbita da União, mas também pelos estados e municípios.

Inicialmente, o pregão foi realizado exclusivamente de forma presencial, com o edital sendo divulgado em um local de fácil acesso no órgão público responsável pela compra. Os licitantes interessados compareciam ao local divulgado no dia da apresentação das propostas, com toda a documentação necessária, e o pregoeiro conduzia o procedimento seguindo as etapas da modalidade.

Com a Lei 10.520/2002, surgiu o pregão eletrônico, onde era feito de forma online, desde a divulgação do edital até a escolha do vencedor, através de um ambiente digital seguro vinculado à administração. Essa mudança liderou uma maior facilidade no processo de licitação, gerou em uma economia significativa de recursos e tempo para o setor público, ao mesmo tempo em que tornou mais prática a participação das empresas.

Tal norma foi incorporada pela Nova Lei de Licitações, a Lei nº. 14.133/2021, que é objeto de estudo deste trabalho.

2.5.3. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas

Outro instituto legal que merece atenção no processo histórico das licitações no Brasil é o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, o RDC. Esta é uma modalidade de licitação pública criada no Brasil com o propósito inicial de atender às necessidades de contratações para obras relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa do Mundo FIFA de 2014, e também de obras de infraestrutura aeroportuária em capitais situadas até 350 milhas desses eventos esportivos (Casagrande, 2020).

O RDC foi instituído pela Lei nº. 12.462, de 5 de agosto de 2011, com os objetivos de ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (Brasil, 2011).

A nova modalidade trouxe a lógica de disputa usada no pregão para as contratações de obras de engenharia. De acordo com Costa Jr (2021):

“Esta modificação legislativa trouxe inúmeros benefícios para as compras públicas, principalmente para o setor de obras de engenharia, que estava sob a tutela de um processo, considerado por vários doutrinadores, como excessivamente burocrático, resultando em atrasos no início das obras e, conseqüentemente, transtornos para os usuários das instituições de ensino público.” (Costa Jr., 2021)

O regime instituído pela Lei nº. 12.462/2011 apresentava uma abordagem mais simplificada para conduzir as licitações, visando trazer a agilidade desejada pela Instituição, gerando uma grande expectativa em relação à implementação desse regime diferenciado na prática das licitações (Porto, 2018). Com isso, ao longo do tempo, ele foi expandindo seus limites de aplicação em resposta à necessidade de simplificar e agilizar os procedimentos licitatórios em todos os níveis da Administração Pública.

Junto com o instituto do Pregão, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas foi incorporado pela Lei nº. 14.133/2021.

Quadro 1: evolução legislativa das licitações brasileiras	
PERÍODO	LEGISLAÇÃO
Brasil Império (1822 - 1889)	Decreto nº 2.926/1862
Período republicano (1889 - 1964)	Decreto nº 4.536/1922
Governos militares (1964 - 1985)	Decreto - Lei nº 200/1967 Lei Federal nº 5.456/1968
Redemocratização (1986 - 1988)	Decreto - Lei nº 2.300/1986
Pós Constituição de 88 (1988 - atualmente)	Constituição Federal de 1988 Pregão: Lei 9.472/1997, MP 2.026/2000 e Lei Federal 10.520/2002 RDC: 12.462/2011

3. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (NLLC)

A Lei nº. 14.133, de 1º. de abril de 2021 teve origem com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº. 559, de 2013, apresentado pela Comissão Especial para o Desenvolvimento Nacional (CDN), uma comissão instalada pelo Senado Federal.

Até então, não se havia discutido a fundo a possibilidade de edição de uma nova regra para as licitações, a maioria dos projetos de lei visavam a reforma da Lei 8.666/93, e não a sua substituição ou revogação. Por isso, “pode-se dizer que houve, pela vez primeira, um reconhecimento formal do Legislativo brasileiro de que era preciso pensar num novo marco regulatório das licitações e contratos.” (Cavalcante Filho e Monteiro Neto, 2021).

A partir dessa norma, ficam revogadas as Leis 8.666/93 (LGL), 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a parte que versa sobre licitações da Lei 12.462/2011 (RDC), os artigos 1º. ao 47-A. Até a feitura deste trabalho, é possível que a Administração Pública opte pela legislação antiga ou pela nova na hora de licitar ou contratar. Originalmente, a NLLC foi concebida com o seguinte dispositivo:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2022, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.** (Brasil, 2021. Grifo nosso)

A partir disso, a revogação da legislação antiga era para ter acontecido em abril deste ano, entretanto, a Lei Complementar nº. 198/2023 prorrogou até 30 de dezembro de 2023 a vigência da legislação antiga, dando a Administração mais 8 meses de convivência e opção entre o regime antigo ou o novo:

Art. 193. Revogam-se:

II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023). (Brasil, 2021. Grifo nosso)

Vale salientar que, qualquer que seja a opção escolhida, ela deve ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, sendo proibida a aplicação combinada entre os regimes. A Lei nº 14.133/2021 não estabelece qualquer parâmetro ou requisito específico para a seleção do regime jurídico a ser adotado. Em outras palavras, ela proporciona uma margem de discricionariedade para a autoridade responsável pela aprovação do processo de contratação realizar essa escolha.

A Nova Lei de Licitações e Contratos traz em si uma tentativa de melhorar e mudar a forma como se faz contratação pública no Brasil. Assim, o cenário no qual se insere essa nova lei é o de diversas críticas ao regime instituído pela antiga lei, a 8.666/1993, que, “só para se ter uma ideia, trazia originalmente 12 hipóteses de dispensa de licitação e hoje contempla mais de 30, num nítido reflexo de uma tentativa de fuga aos procedimentos trazidos por aquela norma” (Araújo, 2021).

“Em primeiro lugar, é preciso dizer que a Lei nº. 8.666 de 1993, fracassou em seus dois principais objetivos. Idealizada para combater a corrupção e tornar as contratações públicas mais eficazes (esta segunda diretriz traduzida, notadamente, no objetivo expresso de busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública), a Lei infelizmente não conseguiu alcançar nem um nem outro intento.” (Cavalcante Filho e Monteiro Neto, 2021)

De acordo com Savioli (2021), o novo regime teve um papel fundamental na aprimoração dos conceitos de obras, serviços, compras e alienações, permitindo que cada tipo contratual mencionado tenha um regime jurídico específico aplicável. Com isso, a autora explica que buscou-se abordar as críticas ao regime previsto na Lei nº 8.666/93, que estabelecia um único regime aplicável a todos os contratos administrativos.

A NLLC faz parte de um conjunto de reformas destinadas a aprimorar o quadro normativo que orienta a governança pública no Brasil. Esse conjunto engloba a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a Lei das Estatais, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Anticorrupção, o Decreto da Governança Pública, entre outras legislações. Todas essas normas apontam para uma nova interpretação do Direito Público brasileiro, que se concentra nas consequências das decisões judiciais,

de controle e administrativas. Em outras palavras, buscam garantir a realização dos princípios e objetivos do Governo e da Administração Pública, livrando-os de procedimentos burocráticos sem valor público, com o objetivo de promover a tão desejada eficiência (Furtado e Vieira, 2021).

É diante desse quadro que no presente trabalho serão abordadas as principais inovações que o novo regime instituído pela Lei 14.133/2021 trouxe para a aplicação e conceituação das licitações públicas. Mas, antes, faz-se necessário um breve esclarecimento acerca dos princípios que regem o procedimento de contratações públicas, a fim de um melhor entendimento dos fundamentos das mudanças tratadas neste trabalho.

3.1. Princípios

Como a realização dos processos de contratação pública abrange a emissão de decisões administrativas, é fundamental que os agentes públicos exerçam uma interpretação das regras que governam esse assunto. Nesse procedimento intelectual, os princípios legais desempenham um papel significativo e importante (Amorim, 2021). Nesse sentido, “os princípios se diferenciam das regras, por se expressarem em estruturas abertas, flexíveis” (Torres, 2022).

A Lei 8.666/93 elenca os seguintes princípios condutores dos atos administrativos em matéria de licitações e contratações públicas:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Brasil, 1993. Grifo nosso)

A Lei 14.133/2021 manteve os princípios trazidos pela legislação antiga e adicionou mais doze, conforme traz o artigo 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da

razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Brasil, 2021. Grifo nosso)

Este é um longo dispositivo, como se observa, e vale salientar que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência são princípios básicos retirados do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Foram repetidos, também, os princípios da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e do desenvolvimento nacional sustentável, que são previstos na lei 8.666/1993.

Ademais, a NLLC replicou os princípios da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e do interesse público, que já estavam contidos na lei que disciplina o processo administrativo no âmbito federal, Lei nº 9.784/1999.

Como novidade, o legislador trouxe os princípios do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da competitividade, da celeridade e da economicidade, os quais merecem uma breve explanação.

3.1.1. Princípio do planejamento

Aqui, conforme aduz Ronny Charles L. de Torres (2022), ao incluir o planejamento como princípio, o legislador provavelmente teve “a intenção de reforçar a ênfase que o diploma busca dar a essa fase, anterior ao procedimento de disputa.”.

Basicamente, tal princípio estabelece que, antes de realizar a licitação, deve haver ações planejadas, com estudos técnicos preliminares, visando a criação de um edital condizente com a aquisição do objeto pretendido.

O planejamento desempenha um papel fundamental ao iniciar um processo de licitação. Nessa etapa, o órgão público realiza uma avaliação da situação atual para desenvolver o escopo da licitação, com o objetivo de alcançar os resultados desejados por meio do procedimento licitatório.

3.1.2. Princípio da transparência

O princípio da transparência busca garantir o acesso completo às informações, resultante de uma administração que se destaca pela clareza, tornando essas informações disponíveis a todos para consulta a qualquer momento.

Amorim (2021) afirma que “a ideia de transparência envolve a maximização do princípio da publicidade, qualificando a postura do Poder Público em assegurar, da melhor forma possível, o acesso à informação para a população em geral.”

Nesse sentido, destaca-se a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) pela NLLC, destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei e à realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (Brasil, 2021).

“O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) conterá diversas informações essenciais para fomentar a transparência dos procedimentos licitatórios, entre elas, as seguintes:

- I - planos de contratação anuais;
- II - catálogos eletrônicos de padronização;
- III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;
- IV - atas de registro de preços;
- V - contratos e termos aditivos;
- VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.” (Torres, 2022)

3.1.3. Princípio da eficácia

O princípio da eficácia implica alcançar o propósito do Estado, aplicando todos os esforços necessários para alcançar sua meta, mesmo que isso envolva a alocação de recursos superiores ao estritamente necessário para abordar uma determinada questão de interesse público. (Barreto Filho, 2013)

Tal princípio vai além do simples cumprimento de formalidades burocráticas. Ele enfatiza a importância de que as contratações se traduzam em benefícios tangíveis para a sociedade, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma a maximizar os resultados e a satisfazer as necessidades coletivas.

Nesse sentido, Camara (2021) afirma que:

“Enquanto a eficiência analisa a relação entre custo e benefício, a eficácia se satisfaz com o atingimento de resultados. Se o objetivo é construir uma boa escola, será atendido o princípio da eficácia se a escola for realmente construída e estiver funcionando. Mas nem tudo que é eficaz é eficiente. No exemplo dado, se a escola for construída por um custo superior ao necessário, o empreendimento não será eficiente, embora eficaz. Assim, uma licitação pode ser eficaz e não eficiente. Todavia, é impossível ser eficiente sem ser eficaz, porquanto não se pode ser eficiente sem que o resultado seja alcançado. Logo, a eficácia é pressuposto da eficiência.”

Para garantir a eficácia das contratações, a NLLC prevê mecanismos que promovem uma avaliação rigorosa das propostas apresentadas e dos contratos firmados. Isso inclui a análise de critérios de desempenho, qualidade, prazos de entrega e outros elementos relevantes para o sucesso do projeto ou aquisição.

Além disso, a nova legislação incentiva a adoção de instrumentos como o planejamento estratégico e a elaboração de estudos técnicos preliminares, que auxiliam na identificação das reais necessidades e na definição de metas claras e mensuráveis. A transparência e a fiscalização efetiva também contribuem para assegurar a eficácia das contratações.

3.1.4. Princípio da segregação de funções

Além de estar consagrado no artigo 5º. da NLLC, o princípio da segregação de funções vem positivado também no artigo 7º. da mesma lei, *in verbis*:

“Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

[...]

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo **deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.” (Brasil, 2021. Grifo nosso)

Ou seja, esse princípio define a distribuição de responsabilidades entre diversos agentes, buscando evitar a centralização de atribuições sob uma única autoridade. Com isso, é reduzida a probabilidade de ocorrerem processos inadequados e desvios ético-comportamentais, através da realização de revisões e supervisão realizadas por outros funcionários.

Conforme adverte Ronny Charles L. de Torres (2022), “não se deve confundir a função de supervisão do contrato (gestor) com a função de acompanhamento do contrato (fiscal). Nem se deve reunir em uma só pessoa a função de autorizar a contratação, executá-la e realizar seu controle.”

Di Pietro (2021) afirma que a menção ao princípio da segregação de funções é a maior inovação nesse quesito trazida pela nova lei. Ele era objeto de apontamentos pelos órgãos de controle, e foi desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)².

Vale salientar que esse princípio não é uma regra taxativa, que deverá ser expressamente cumprida pelo órgão público, visto que sua aplicação deve ser avaliada em relação aos outros princípios da Nova Lei de Licitações. Isso deve ser feito considerando as particularidades das estruturas administrativas e as atividades de cada setor.

“De qualquer forma, a correta defesa da segregação de funções não deve gerar o absurdo isolacionismo entre os agentes públicos que atuam nas contratações públicas. A participação e cooperação no auxílio aos agentes que praticam atos precedentes ou posteriores, sem interferência na respectiva competência e responsabilidade, deve ser admitida, até para que a experiência possa ser compartilhada.” (Torres, 2022).

Ademais, não é possível requerer a mesma forma de segregação tanto para um extenso ministério, que conta com centenas de servidores dedicados às suas aquisições, quanto para uma pequena secretaria municipal, que dispõe de poucos agentes para lidar com a exata mesma Lei de Licitações. (Di Pietro, 2021)

3.1.5. Princípio da competitividade

Este princípio preconiza que os agentes públicos devem sempre favorecer a competição abrangente em processos licitatórios, evitando inserir em editais cláusulas ou condições irrelevantes e inadequadas que possam prejudicar, limitar ou minar a natureza competitiva das disputas (Amorim, 2021). Assim, a competitividade é um dos principais elementos do procedimento de licitação.

²A exemplo: TCU. Acórdão nº. 3.031/2008 e TCU. Acórdão nº. 747/2013

“Ela deve ser buscada não apenas com a ampliação da publicidade, mas também com maior transparência, simplificação dos procedimentos e definição de regras claras para as contratações públicas.” (Torres, 2022)

3.1.6. Princípio da celeridade

O princípio da celeridade está inserido num contexto de busca por maior eficiência e agilidade nas contratações públicas.

Ele destaca a importância de conduzir os procedimentos licitatórios de maneira ágil e eficaz, visando a economia de tempo e recursos tanto para a Administração Pública quanto para os particulares interessados. Tal princípio se alinha com a necessidade de evitar burocracia excessiva e atrasos desnecessários nos processos de contratação.

Nesse sentido, a Nova Lei de Licitações procura estabelecer mecanismos que promovam a celeridade, tais como prazos mais bem definidos para cada etapa do procedimento licitatório, simplificação de trâmites, redução de exigências excessivas e o uso de tecnologias de informação e comunicação para agilizar a tramitação dos processos.

3.1.7. Princípio da economicidade

O princípio da economicidade busca assegurar que a Administração Pública realize suas contratações de forma eficiente e econômica, visando a obtenção do melhor custo-benefício para a utilização dos recursos públicos.

Ele tem como foco economia dos gastos públicos, contudo sem comprometer os padrões de qualidade, desse modo, reflete a habilidade de uma instituição para gerir de maneira apropriada os recursos à sua disposição.

Conforme aduz Di Pietro:

“É essencial ressaltar que economicidade não equivale à economia absoluta, à supressão de toda e qualquer despesa estatal sem a consideração de seus impactos. A economicidade tampouco serve de escusa à omissão estatal ou à negligência do administrador na sua missão de tutelar interesses públicos primários e direitos fundamentais.” (Di Pietro, 2021)

Ou seja, o princípio da economicidade não se trata apenas de escolher a proposta mais barata, mas sim de buscar o equilíbrio entre a qualidade e o custo, visando alcançar o melhor resultado global para a Administração e para a sociedade.

As inovações na Nova Lei de Licitações representam um novo marco para o mundo das compras públicas. Nessa toada, a Lei 14.133/2021 trouxe diversos dispositivos que inovaram o regime antigo, e, nas secções seguintes, abordar-se-á duas dessas mudanças, referente às modalidades licitatórias e a criação do Portal Nacional de Compras Públicas, para, no capítulo posterior, partir para análise do orçamento sigiloso.

3.2. As modalidades licitatórias

Se a licitação é o processo de compra de produtos e serviços públicos, as modalidades de licitação são o que conduzem esse processo. Bittencourt (2023) afirma que “a expressão “modalidade” tem origem no latim *modalis*, relativo a modo, de *modus*, significando modo ou maneira de fazer. Modalidade de licitação, por conseguinte, é o modo ou a maneira de se realizar o certame licitatório”. Nesse ínterim, Fenando F. Baltar Neto e Ronny C. Lopes de Torres (2022) denominam “como modalidade de licitação o formato definido para o procedimento de disputa”.

Ainda nesse sentido, Amorim (2017) sustenta, em sua obra, que as modalidades de licitação são formas de realização do procedimento licitatório que têm o intuito de adequar-se às particularidades de cada tipo de negócio administrativo. O autor afirma que tais modalidades não devem ser confundidas com os tipos de licitação, os quais estão ligados ao critério de julgamento das propostas no campo do procedimento licitatório.

A Lei 14.133/2021 elenca cinco modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo (art. 28). Percebe-se que, em relação à legislação anterior, a NLLC extinguiu as modalidades tomada de preços e convite, e introduziu duas novas, o diálogo competitivo e o pregão, este, que já era previsto na Lei nº. 10.520/2002.

O quadro abaixo é um comparativo das modalidades concebidas nas duas legislações, para melhor entendimento:

Quadro 2: comparativo das modalidades licitatórias	
LEI 8.666/93	LEI 14.133/2021
Concorrência: “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (§1º, art. 22)	Concorrência: “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto” (art. 6º, XXXVIII)
Tomada de Preços: “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (§2º, art. 22)	Pregão: “modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto” (art. 6º, XLI)
Convite: “é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas” (§3º, art. 22)	Diálogo competitivo: “modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos” (art. 6º, XLII)
Concurso: “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias” (§4º, art. 22)	Concurso: “modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor” (art. 6º, XXXIX)
Leilão: “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação” (§5º, art. 22)	Leilão: “modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance” (art. 6º, XL)

É importante destacar que as modalidades Tomada de Preços e Convite serão extintas quando a Lei 8.666/93 perder a sua vigência, ou seja, em 30 de dezembro de 2023. Sobre a extinção dessas duas modalidades, Inácio de Loiola Frattini (2021) afirma que o legislador assim o fez “porque deixou de definir a modalidade licitatória em razão do valor do objeto, passando a exigir, para definir a

modalidade de licitação aplicável à futura contratação, a aferição da complexidade do objeto”.

Marçal Justen Filho (2021), em sua obra, afirma que a Lei 8.666/93 “contemplava disciplina bastante minuciosa relativamente ao procedimento das diferentes modalidades licitatórias”. Ao passo que a NLLC adotou outra orientação, “seguindo as concepções consagradas tanto na Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) e da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC). Esses dois diplomas foram objeto de regulamentação que disciplinou de modo detalhado o procedimento licitatório”.

Vale salientar que, tanto na legislação antiga (1993) quanto na nova (2021), há a expressa vedação à criação de outras modalidades ou a combinação de qualquer uma delas. Entretanto,

“esse dispositivo não tem a força de impedir que o legislador, por meio de outra lei, discipline sobre normas gerais, vindo a criar uma nova modalidade licitatória, mesmo porque a legislação vigente não esgota a competência da União para legislar sobre normas gerais.” (Marinela e Cunha, 2021)

Sendo assim, a principal novidade nesse quesito é a modalidade diálogo competitivo, com previsão no artigo 32 da NLLC. De acordo com Ronny Charles L. de Torres (2022) a inclusão do diálogo competitivo como modalidade foi uma das inovações que deixou cadente a intenção de mudança no modelo seletivo e contratual da Administração Pública Brasileira.

Pois bem, o diálogo competitivo “tem inspiração tanto na Diretiva 2014/24 da União Europeia, como também nas práticas de diálogo e aberturas mais procedimentais existentes no FAR (*Federal Acquisition Regulation*) dos Estados Unidos” (Nohara, 2018), e caracteriza-se como uma modalidade que visa promover uma interação direta entre a administração pública e os licitantes, possibilitando a negociação de propostas.

Nesse sentido, a nova modalidade é aplicável quando a Administração Pública necessita de um produto ou serviço que ainda não possui uma solução clara disponível no mercado ou que não está facilmente disponível para administração. Assim, os potenciais licitantes que atendem aos objetivos propostos no edital têm a oportunidade de apresentar propostas inovadoras para atender às necessidades do setor público (Fratini, 2021).

Tendo em vista a sua natureza dialógica, o diálogo competitivo “é potencialmente interessante nas contratações que envolvam relativa complexidade ou

opções variadas apresentadas pelo Mercado, não plenamente dominadas pela Administração” (Torres, 2022). Por isso, segundo o autor, o mercado pode contribuir no aperfeiçoamento e na construção de soluções mais eficientes para o Poder Público.

3.3. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)

A Lei 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas em seu artigo 174, como um sítio eletrônico oficial destinado à:

- I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;
 - II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.
- (Brasil, 2021)

De acordo com Fratini (2021), pode-se dizer que o legislador, ao criar o PNCP, buscou reunir as informações sobre licitações em um só espaço “com o escopo de viabilizar a organização de cadastramentos digitais, unificação e compartilhamento de informações atinentes às licitações”.

Além disso, o referido portal é muito mais do que um instrumento que viabiliza a publicidade, conforme preconiza Monique Furtado e James Vieira (2021), sendo uma das principais iniciativas para transcender a antiga abordagem baseada em procedimentos legais e economicamente ineficazes, em favor de uma nova abordagem gerencial voltada para a obtenção de resultados. Isso enfatiza os princípios da transparência, integridade e responsabilidade, características essenciais da eficaz governança pública.

Nessa toada, nos dizeres de Ronny Charles L. de Torres (2022), depreende-se do dispositivo mencionado acima (artigo 174) dois objetivos claramente definidos. O primeiro envolve a divulgação centralizada e obrigatória de todas as etapas envolvidas nas licitações e na execução de contratos. “Com isso, o legislador pretende ampliar a transparência e permitir que a sociedade como um todo [...] possa buscar o portal e encontrar as informações relativas às contratações realizadas, em nível nacional”.

Para Monique Furtado (2021):

“O PNCP é uma ferramenta de gestão das compras públicas e sua adequada implementação permitirá administrar melhor as informações sobre os processos (monitorar e avaliar), ampliar a competição (fortalecer a relação preço-qualidade), fomentar a participação (aperfeiçoar o planejamento), fortalecer o controle social e, dessa forma, favorecer o aprendizado, incentivar a inovação e aprimorar o sistema nacional de compras públicas, buscando o que é tão caro à democracia brasileira: a confiança do cidadão ao processo de compras públicas”

O segundo objetivo, mais ambicioso, buscar criar um ambiente virtual destinado à seleção de fornecedores, contratações e ao monitoramento da gestão contratual por parte de órgãos e entidades de todos os níveis da federação. Ele “envolve a possibilidade de criação de uma plataforma central que estará disponível para utilização por toda a Administração Pública” (Torres, 2022), o que corrobora para o aumento da eficiência e para o controle do processo de contratação.

Nesse sentido, o uso do PNCP requer conhecimentos de manejo da tecnologia e, ao passo que, unificando os atos licitatórios numa só plataforma, possa ampliar a competitividade e reduzir os custos transacionais, também pode ser, de início, um impacto negativo em algumas regiões menores ou ainda em desenvolvimento. Ronny Charles L. de Torres (2022), acertadamente afirma que “fez bem o legislador ao definir como objetivo que esta realização seja facultativa”.

Não se pode, e nem se deve, ignorar a existência da desigualdade no acesso público à Internet, que pode dificultar para que haja a isonomia e devida publicidade e transparência nos procedimentos atrelados ao PNCP. Entretanto, é fato que, “a implementação do Portal permitirá maior transparência dos negócios celebrados pelo Poder Público, com ênfase para a utilização de plataforma digital apta a viabilizar o compartilhamento de informações” (Fratini, 2021).

Conforme conclui o notável autor Ronny Charles Lopes de Torres (2022): “O importante é que avancemos na construção dessa alvissareira plataforma, pois a ampliação de sua utilização decorrerá naturalmente, legitimando-se pelo resultado e pelos ganhos de eficiência que ela pode gerar ao serviço público.”

4. O ORÇAMENTO SIGILOSO

Na fase de preparação da licitação, caracterizada pelo planejamento, é imperioso que haja a elaboração de uma estimativa orçamentária acerca dos custos pertinentes ao objeto a ser contratado. Ambas as leis de licitações estudadas são unânimes quanto à definição do orçamento estimado como requisito para a realização do certame, sendo assim, trata-se de atividade indispensável para a Administração Pública.

Em outras palavras, o orçamento é uma cotação de preços no mercado daqueles bens ou serviços que serão objeto da licitação, que se faz de extrema importância, uma vez que, a partir dela, é possível determinar um preço médio ponderado e estabelecer o valor de referência do item que está sendo licitado no mercado. Assim, depreende-se que a principal função do valor de referência é definir para a Administração Pública uma orientação, um preço médio do objeto alvo da licitação.

Uma importante observação se faz acerca do artigo 59, inciso III, da NLLC, que diz que serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação (Brasil, 2021). Essa foi uma mudança em relação ao diploma de 1993, em que era definido que, além do valor estimado, a Administração poderia definir um preço máximo, ou seja, um teto que não deveria ser ultrapassado e que não necessariamente correspondesse ao valor estimado (art. 40, inciso X, Lei 8.666/93).

Portanto, conforme o novo diploma, é possível o entendimento de que o valor estimado - ou o orçamento estimado - oriundo da cotação, passa a funcionar como o valor máximo, uma vez que há o dever de desclassificar as propostas que estejam acima do valor estimado, já que, nos dizeres de Ronny Charles L. de Torres (2022):

“Não interessa à Administração a seleção de particulares que ofereçam preços impraticáveis, que ensejarão a inviabilidade de regular prestação contratual, resultando em prejuízo evidente à Administração, que não terá atendida sua necessidade negocial.”

Pois bem, de acordo com a Lei 8.666/93 o edital da licitação deve conter o “orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários” (Brasil, 1993). A partir disso, criou-se um entendimento de que a divulgação do orçamento é

obrigatória nas licitações, um pressuposto que pode prejudicar a eficiência do procedimento licitatório (Torres, 2022).

Numa mudança de paradigma, o artigo 24 da Lei 14.133/2021 estabelece que, “desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas” (Brasil, 2021). Por orçamento sigiloso, entende-se aquele orçamento que não é tornado público quando da publicação do edital de licitação, mas somente em data posterior.

Vale salientar que a novidade do orçamento sigiloso incorporada pela NLLC não é inédita, a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações, bem como a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), trouxeram à tona essa ferramenta, “os quais admitem que o órgão ou entidade licitante, embora realize o seu orçamento estimado (estimativa de custos), possa não informá-lo aos licitantes ou ao público em geral, ao menos até o fim do procedimento competitivo.” (Torres, 2019)

As discussões acerca da figura do orçamento sigiloso são divididas entre as vantagens e as desvantagens. A doutrina majoritária possui uma visão otimista quanto ao uso dessa ferramenta, alegando, basicamente, que o orçamento sigiloso pode ser visto como um instrumento de combate à corrupção, uma vez que desestimula a prática de conluíus e cartéis e auxilia a busca de propostas economicamente mais vantajosas (Torres, 2022).

4.1. O desestímulo aos conluíus

O cartel é um acordo comercial entre empresas, visando à distribuição entre elas das cotas de produção e do mercado com a finalidade de determinar os preços e limitar a concorrência. “Através da coordenação de suas ações, as empresas participantes do acordo buscam auferir lucros maiores do que aqueles que fariam jus, caso atuassem normalmente no mercado” (Lira e Nóbrega, 2011).

Os cartéis geralmente compartilham o mercado de obras públicas ao combinarem os preços das propostas submetidas por seus membros. Antes do processo licitatório, é determinado antecipadamente qual licitante sairá vencedor em cada caso. Os demais envolvidos no conluio apresentam propostas com valores mais

elevados, de forma a garantir a vitória do escolhido. Portanto, o acesso ao orçamento estimado faz com que o integrante do cartel ao qual foi atribuído o objeto da contratação, possa ofertar uma proposta de preço mais próxima do valor máximo disponibilizado pela Administração, mas que não o ultrapasse, a fim de se evitar a desclassificação (Rezende, 2011).

Nesse ínterim, diz-se que a prévia publicidade do orçamento estimado, pela Administração, poderia incentivar práticas ilegais de colaboração entre os participantes da licitação, visando alcançar objetivos predefinidos em conluio. Essas práticas poderiam desviar o resultado da licitação do que seria considerado a proposta mais vantajosa para a administração (Forni e Varella, 2019).

“A cartelização gera grave lesão à concorrência, e nas contratações públicas prejudica não apenas o órgão público contratante, como também toda a sociedade, já que torna os bens e serviços mais caros.” (Torres, 2022). Dessa forma, Bruno Lira e Marcos Nóbrega (2011) afirmam que as licitações são um ambiente propício para a atuação dos cartéis, por diversos fatores, dentre eles a publicidade de todo o procedimento licitatório, e, como se sabe, a Administração Pública está submetida aos princípios da publicidade e da transparência, sendo assim, na busca da efetivação destes princípios, qualquer pessoa pode tomar conhecimento dos participantes e das propostas feitas.

Como exemplo, o artigo 12 da NLLC, §1º, determina que o plano de contratações anual deverá ser divulgado e mantido à disposição do público (Brasil, 2021), assim, quando os licitantes tomam conhecimento, devido à divulgação necessária dos processos de licitação, de uma estimativa dos contratos a serem licitados, têm a capacidade de, com relativa facilidade e antecedência, coordenar suas ações de maneira combinada, visando garantir a partilha dos benefícios provenientes dessas empreitadas.

As empresas podem usar uma ou várias estratégias de conluio, e, como dito anteriormente, normalmente, a intenção é selecionar uma empresa para vencer o processo de licitação e, posteriormente, promover a definição de preços, a apresentação de propostas de cobertura e a divisão de contratos entre as empresas. A cartilha da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (2008), intitulada “Combate a cartéis em licitação” elenca a atuação dos cartéis em várias formas, reproduzidas no quadro abaixo:

Quadro 3: formas de atuação dos cartéis nas licitações
“a) Fixação de preços, na qual há um acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um “preço base”.
b) Direcionamento privado da licitação, em que há a definição de quem irá vencer determinado certame ou uma série de processos licitatórios, bem como as condições nas quais essas licitações serão adjudicadas.
c) Divisão de mercado, representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas. Por exemplo, as empresas A, B e C fazem um acordo pelo qual a empresa A apenas participa de licitações na região Nordeste, a empresa B na região Sul e a empresa C na região Sudeste.
d) Supressão de propostas, modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido.
e) Apresentação de propostas “pro forma”, caracterizada quando alguns concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios. O objetivo dessa conduta é, em regra, direcionar a licitação para um concorrente em especial.
f) Rodízio, acordo pelo qual os concorrentes alternam-se entre os vencedores de uma licitação específica. Por exemplo, as empresas A, B e C combinam que a primeira licitação será vencida pela empresa A, a segunda pela empresa B, a terceira pela empresa C e assim sucessivamente.
g) Sub-contratação, pela qual concorrentes não participam das licitações ou desistem das suas propostas, a fim de serem sub-contratados pelos vencedores. O vencedor da licitação a um preço supra-competitivo divide o sobre-preço com o subcontratado.”

É justamente em cima dessas diferentes formações que recai a vantagem do uso do orçamento sigiloso no combate à cartelização. Ao terem conhecimento do orçamento estimado, os participantes tendem a chegar a acordos mais facilmente em relação às propostas que apresentarão, muitas vezes mantendo os preços elevados e comprometendo a integridade da competição (Torres, 2022).

Na mesma linha, na lógica de Bruno Lira e Marcos Nóbrega (2011), a divulgação da estimativa de custos fornece aos cartéis uma base, uma referência, para determinar o lucro que podem buscar por meio de suas ações coordenadas, e, “com o orçamento sigiloso, o cartel perde esta referência. Desta forma, tenderá a ofertar lances que sejam mais próximos da realidade, para que o certame não seja cancelado ou anulado.”

Esse também foi o entendimento do Tribunal de Contas da União, no Acórdão 3.011/2012 - Plenário, *in verbis*:

“O orçamento fechado, no RDC, foi pensado em prestígio à competitividade dos certames. Isso porque, a disponibilização prévia do valor estimado das contratações tende a favorecer a formação de conluíus. Ao saber, de antemão, o valor máximo admitido pela Administração como critério de classificação das propostas, facilita-se a prévia combinação de valores ofertados. Nesse caso, em termos do princípio fundamental licitatório – o da obtenção da melhor proposta –, a isonomia e a competitividade compensariam possível perda de transparência, no que se refere à publicação dos preços estimativos.” (Brasil, 2012)

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), em suas *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement* (Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas), corroborando com a ideia exposta aqui, recomendou que se deve utilizar preços máximos de aquisição apenas quando eles se basearem em cuidadosa pesquisa de mercado e se as entidades atribuídas estiverem convencidas de que se tratam de preços muito competitivos, não devendo eles serem publicados (Torres, 2022). *In verbis*:

“Use a maximum reserve price only if it is based on thorough market research and officials are convinced it is very competitive. Do not publish the reserve price, but keep it confidential in the file or deposit it with another public authority.” (OECD, 2012)

Sendo assim, resta evidente que a não publicização prévia do orçamento estimado, por parte da Administração Pública, auxilia a evitar a formação de conluíus e cartéis.

4.2. A busca por propostas economicamente mais vantajosas

Numa negociação, a assimetria de informações³ pode ser prejudicial a uma das partes na busca pela melhor contratação. Como exemplo, ao decidir vender um *smartphone* usado, é normal que o proprietário possua um valor mínimo pelo qual

³ A assimetria de informações é uma situação na qual uma das partes em uma transação tem acesso a informações que a outra parte não possui, criando um desequilíbrio de conhecimento entre as partes envolvidas. Isso significa que uma das partes detém informações privilegiadas ou mais completas sobre o assunto em questão, enquanto a outra parte está em desvantagem por não ter acesso a essas informações.

aceite vendê-lo. Da mesma maneira, o potencial comprador - quem deseja comprar o *smartphone* - também pode admitir um valor máximo pelo qual ache justo pagar pelo bem, levando vários fatores individuais em conta (como necessidade e interesse) e tendo ideia do valor de mercado possível para a aquisição.

Em ambos os casos, a parte que disponibilizar essa informação (preço mínimo de venda ou preço máximo pelo qual admite pagar) sai em certa desvantagem em relação à outra parte no processo de negociação. Caso o vendedor anuncie seu preço mínimo de venda, o comprador pode “pechinchar” visando a diminuição dele, mesmo tendo, anteriormente, se disponibilizado a pagar um preço máximo que pode ser maior que o anunciado. E tudo isso é normal dentro de uma negociação, é o que se chama de comportamento racional de maximização dos lucros.

Sendo assim, um dos propósitos do orçamento sigiloso é prevenir que os valores estimados do objeto influenciem involuntariamente os lances, orientando os licitantes a preservar suas margens de lucro ao apresentarem propostas que se aproximem ao máximo do preço máximo estabelecido no orçamento.

Essa intenção baseia-se na ideia de que, sem o orçamento estimado (ou seja, com o orçamento sigiloso), as empresas tendem a determinar seus lances pelos seus próprios orçamentos, com base nos seus próprios cálculos e estudos de mercado, estimulando a aproximação dos seus limites mínimos para que assim possam ter mais chance na competição.

Com a presença do orçamento indicada pelo próprio comprador (no caso, a Administração Pública), os concorrentes tendem a apresentar preços dentro dessa faixa, ocasionalmente assegurando uma margem de lucro que poderia ter sido revertida em melhor preço, caso a proposta tivesse sido desenvolvida de forma independente, sem influência do referencial dado pela Administração (Nóbrega, 2021). É por isso que o orçamento sigiloso muitas vezes leva à vantagem econômica na contratação, uma vez que o preço máximo estimado pelo órgão não serve mais como um parâmetro para os licitantes.

A economia comportamental aponta esse tipo de comportamento como um viés cognitivo chamado “ancoragem”. Ao discorrerem sobre isso, Camelo, Nóbrega e Torres (2022) citam Amos Tversky, Daniel Kahneman e Dan Ariely, ao afirmar que “o viés de ancoragem nos faz confiar demais na primeira informação que recebemos sobre um tópico”. Com isso:

“os estudos comportamentais sobre as negociações mostram que o primeiro valor apresentado tende a ancorar as expectativas de ambos os lados da negociação. Se o orçamento apresentar um valor mais alto que o inicialmente imaginado pelos licitantes, a ancoragem será prejudicial para a Administração Pública.” (Camelo, Nóbrega e Torres, 2022)

Como acertadamente afirma o autor Ronny Charles L. de Torres (2022), a decisão de não incluir a estimativa de custos junto com o edital não tem como objetivo evitar a transparência ou ocultar os custos da contratação do conhecimento da sociedade. Pelo contrário, essa escolha é baseada em uma lógica inerente às negociações, que deve ser aplicada também nas contratações públicas.

Existem evidências objetivas na área das ciências econômicas que indicam que, em geral, não revelar o orçamento estimado pela Administração para uma determinada contratação tem o efeito de incentivar a competitividade entre os licitantes. Isso pode potencialmente levar a propostas mais vantajosas, resultantes de uma competição ampliada. Em outras palavras, a não divulgação do orçamento tem o propósito de influenciar o comportamento dos licitantes, ao omitir certas informações no início da fase de competição, com o objetivo de obter propostas mais econômicas (Cardoso, 2012).

Com isso, fica evidente que o caráter sigiloso do orçamento tem o “intuito de induzir melhores propostas, atendendo aos princípios da competitividade, da eficiência e da economicidade” (Torres, 2022), que teriam certa preponderância em detrimento ao princípio da publicidade, uma vez que, a limitação a este pode gerar desvantagem econômica para a Administração.

4.3. A questão da publicidade

Ronny Charles L. de Torres, em seu artigo “Análise de um aparente paradoxo entre transparência e corrupção: orçamento sigiloso como instrumento de eficiência econômica e combate aos cartéis” (2019) aduz que a redução da transparência e a relativização temporária da publicidade do certame licitatório, provocada por esse sigilo do orçamento estimado, ao trazer mais eficiência e combate à corrupção, como foi demonstrado nos pontos anteriores deste trabalho, cria um paradoxo para aqueles que defendem a publicidade ou a transparência como base indispensável no combate à corrupção.

Neste compasso, Thamiris Anjos (2015) assevera que as críticas ao orçamento sigiloso baseiam-se na percepção de que uma regra que propõe o sigilo parece estar em desacordo com o sistema legal, uma vez que a regra geral que guia as ações da Administração é a da ampla publicidade. Além disso, a autora ressalta que a ideia de publicidade como um princípio fundamental da Administração está profundamente entrelaçada com a compreensão de um Estado Democrático de Direito.

Assim, o que se discute é se o sigilo estabelecido pela lei violaria os princípios da publicidade e da transparência. Em primeiro lugar, cabe destacar que a aplicação do orçamento sigiloso não implica numa solução necessária, praticada rigorosamente, conforme afirma Marçal Justen Filho (2021): “Impõe-se a exigência de avaliação das circunstâncias e características da situação concreta. A escolha pelo sigilo ou pela divulgação não será automática.”.

A própria Lei 14.133/2021 preconiza a necessidade de motivação expressa nos casos da adoção do sigilo no orçamento, *in verbis*:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (Brasil, 2021. Grifo nosso.)

Portanto, a não divulgação do orçamento não seria uma regra obrigatória para todas as contratações efetuadas conforme a NLLC, mas sim uma opção conferida à Administração Pública, que terá a liberdade de decidir entre divulgar ou não o valor do orçamento estimado (Anjos, 2015). Saliente-se que essa liberdade é discricionária, e “a autorização legal para o sigilo apenas será válida quando se evidenciar um vínculo de causalidade com a obtenção de um resultado compatível com a Constituição” (Justen Filho, 2021).

Em segundo lugar, há de se observar que os princípios são mandados de otimização, diretrizes que devem ser maximizadas, considerando as limitações legais e fáticas. Diferentemente das regras, que obedecem a uma abordagem de “tudo ou nada”, os princípios podem ser ponderados (Forni e Varella, 2019). Sendo assim,

diante de uma colisão de princípios - como ocorre no caso em análise, onde se tem, de um lado, o princípio da publicidade e do outro o princípio da eficiência - um deles terá de ceder, em detrimento do outro (Alexy, 1999).

Ademais, frise-se que é inaceitável que se elabore a estimativa orçamentária depois da publicação do edital, a adoção ao sigilo no orçamento não elimina a obrigação de realizá-lo antes do procedimento licitatório. O TCU, no Acórdão nº 2832/2015 – Plenário, afirma que a elaboração do orçamento base após publicação do edital é ilegal (Brasil, 2015). “O que faz todo sentido, pois o sigilo é apenas para dar mais poder negocial ao ente público e não para agilizar ou dispensar esse procedimento.” (Camelo, Nóbrega e Torres, 2022)

Se o intuito do orçamento sigiloso é promover uma maior competitividade e obter propostas mais vantajosas para a Administração, não há inconstitucionalidade na postergação da divulgação do orçamento para momento posterior, em virtude da relativização do princípio da publicidade em relação ao princípio da eficiência (Forni e Varela, 2019). O próprio Tribunal de Contas da União já entendeu dessa mesma maneira, no Acórdão 3.011/2012, já citado em tópico anterior deste capítulo:

“Nesse caso, em termos do princípio fundamental licitatório – o da obtenção da melhor proposta –, a isonomia e a competitividade compensariam possível perda de transparência, no que se refere à publicação dos preços estimativos.” (Brasil, 2012)

Além disso, não se está diante de um sigilo total, tendo em vista que o orçamento será disponibilizado posteriormente, atendendo ao princípio da publicidade e da transparência. Trata-se apenas de uma ponderação momentânea entre os princípios, abarcada pela vantajosidade trazida pelo orçamento sigiloso à Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A licitação pública é uma prática importante para assegurar o uso responsável dos recursos públicos e promover a concorrência justa entre os fornecedores, contribuindo para a eficiência na administração pública. O presente trabalho se propôs a demonstrar algumas mudanças trazidas pela Lei 14.133/2021, e analisar mais especificamente a figura do orçamento sigiloso.

Em primeiro lugar, ficou evidente que a evolução histórica da licitação no Brasil passou por grandes marcos na legislação brasileira, claramente influenciados pelo período histórico em que o país se encontrava, e fazendo com que cada vez mais as contratações públicas se adequassem à sociedade.

Nota-se que, a partir do período inaugurado com o surgimento da Constituição Federal de 1988, com a efetiva constitucionalização da Administração Pública, a licitação ganhou as silhuetas que se tem hoje: uma ferramenta que viabiliza a participação de todos os interessados, visando a seleção da proposta mais vantajosa.

A partir de então, inaugurou-se na legislação brasileira os certames pertencentes ao regime que entrará em desuso a partir de janeiro de 2024: a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93), a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011). Todos eles possuem dispositivos que a NLLC incorporou no seu regime que estará vigorando sozinho ao término do período de convivência entre si.

Ademais, a chegada da Lei 14.133/2021 dividiu muitos teóricos e especialistas da área sobre a sua inovação no campo prático. O advogado Igor Daltro (2021), por exemplo, observa que grande parte das inovações trazidas na NLLC reproduz dispositivos de outras leis, como a do RDC e a Lei do Pregão, e, nessa lógica, ele argumenta que consagrar esses institutos já existentes em uma nova lei não pode ser considerado novidade, considerando, assim, a NLLC um desperdício de oportunidades, uma lei de “novações”.

Entretanto, fato é que a referida lei, quando comparada com o regime licitatório anterior, possui diversos avanços. Ao agregar às disposições da Lei nº 8.666/93, regras da Lei do Pregão e do RDC, “incrementou o regime geral de licitações com relativa flexibilidade e “ferramentas” interessantes, já aprovadas no uso do RDC ou mesmo em diplomas estrangeiros” (Torres, 2022), como é o caso do

estabelecimento de novos princípios, da inserção das modalidades diálogo competitivo e pregão e da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas.

Estas mudanças citadas acima, tratadas no segundo capítulo, demonstram a intencionalidade de se tratar as contratações públicas como um instrumento para a promoção da eficiência. Mais adiante, no terceiro e último capítulo, este trabalho se propôs a analisar mais uma ferramenta que propicia o alcance da eficiência do procedimento licitatório: o orçamento sigiloso.

Ficou claro, a partir da demonstração dos argumentos doutrinários, que a evolução da legislação de licitações no Brasil, contemplando a possibilidade de flexibilizar a divulgação do orçamento estimado pelo órgão responsável pelo certame, surge como uma ferramenta intrigante para alcançar potencial vantagem econômica e, ao mesmo tempo, para combater a corrupção (Torres, 2019).

Como foi defendido neste trabalho, o sigilo do orçamento se torna vantajoso no momento em que a ocultação temporária do valor estimado do objeto da contratação prejudica a cartelização, uma vez que, nesse movimento, eles perdem a referência facilitadora da negociação entre os seus membros (o valor estimado), e assim, auxilia a evitar o prejuízo decorrente da formação de conluios e cartéis.

Além disso, há vantajosidade econômica na aplicação do sigilo no orçamento visto que, com a divulgação dele, as empresas amparam suas ofertas próximas do limite máximo disponibilizado pela Administração. Com a ausência do orçamento, as mesmas empresas tendem a ofertar preços de acordo com suas próprias margens orçamentárias e com o real valor de mercado, o que estimula a aproximação dos seus limites mínimos para que tenham mais chances na competição.

Sendo assim, restou evidente e defendida a tese da vantajosidade do uso do orçamento sigiloso nas contratações públicas. Entretanto, é imperioso destacar que não se trata do uso indiscriminado do sigilo, que deve observar a ponderação de princípios, e deve ser motivado conforme preconiza a própria NLLC, mas sim de se visualizar que “a possibilidade de sua adoção se apresenta, sem dúvida alguma, como um avanço em nossa legislação” (Torres, 2022).

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. Colisão de direito fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, v. 217, p. 67-79, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47414/45316>. Acesso em: 25 set. 2023.
- ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162/2046>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de, 1986- **Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência** / Victor Aguiar Jardim de Amorim. – 4. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. Disponível em: <https://livraria.senado.leg.br/licitacoes-e-contratos-administrativos-teoria-e-jurisprudencia-4a-ed>. Acesso em: 08 ago. 2023.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de, 1986- **Licitações e contratos administrativos : teoria e jurisprudência** / Victor Aguiar Jardim de Amorim. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/533714/licitacoes_e_contratos_administrativos_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 ago. 2023.
- ANJOS, Thamiris Cristina Pereira dos. **Regime diferenciado de contratações públicas e a publicidade do orçamento estimado**. 2015. Disponível em: https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=115. Acesso em: 21 set. 2023.
- ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **O que muda com a nova Lei de Licitações**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222152/o%20que%20muda%20com%20a%20nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es%20-%20conjur.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 jun. 2023.
- BALTAR NETO, Fernando F.; TORRES, Ronny C. Lopes de. **Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm. 2022.
- BARRETO FILHO, Sergio Alberto. **O estudo dos princípios da eficiência, eficácia e economicidade na administração pública**, Âmbito Jurídico, 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-estudo-dos-principios-da-eficiencia-eficacia-e-economicidade-na-administracao-publica/>. Acesso em: 08 ago. 2023.

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei De Licitações**. 2.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Decreto Nº 2.926, de 14 de maio de 1862. Approva o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Rio de Janeiro, RJ: Palacio do Rio de Janeiro, 1862. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html> . Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Decreto Nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Codigo de Contabilidade da União. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1922. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4536-28-janeiro-1922-567786-publicacaooriginal-91144-pl.html>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del2300-86.htm. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações – RDC [...] Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 ago. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 02 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.011/2012, Rel. Ministro Valmir Campelo. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%253A3011%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2832/2015, Rel. Ministro Marcos Bemquerer. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202832%252F2015/%2520%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>.

Acesso em: 17 out. 2023.

BARBOSA, Glauber. de C. PROCESSO LICITATÓRIO NO BRASIL - EVOLUÇÃO NORMATIVA. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 8, n. 15, p. 145-159. DOI: 10.48075/revistacsp.v8i15.2330. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/2330>. Acesso em: 27 jul. 2023.

CAMELO, Bradson. NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações)**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

CARDOSO, André Guskow. O regime diferenciado de contratações públicas: a questão da publicidade do orçamento estimado. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, v. 60, 2012. Disponível em: http://www.justen.com.br/pdfs/IE58/Andre_RDC.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

Cartilha SDE. Combate a Cartéis em Licitação. Guia Prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação. Coleção SDE/DPDE 2/2008. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguuro/cartilha_licitacao.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

CASAGRANDA, Sidinei. Licitações - Evolução História no Brasil. **Tecnoblog**, 2020. Disponível em: <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; MONTEIRO NETO, José Trindade. Visão Geral sobre a Gênese e a Vigência da Nova Lei de Licitações. In: ROCHA, Wesley (coord.) et al. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina, 2021.

CAMARA, Rafael Rodrigues Pessoa de Melo. Aspectos Gerais da Nova Lei de Licitação e Contratação Pública. In: ROCHA, Wesley (coord.) et al. **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina, 2021.

COSTA JUNIOR, Francisco José da. **Regime diferenciado de contratações públicas: análise do princípio da eficiência nas licitações de obras do Instituto Federal da Paraíba-IFPB**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22507>. Acesso em: 02 ago. 2023.

DALTRO, Igor. **Nova Lei de Licitações: inovação ou novação?** Folha dirigida, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222149/nova%20lei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es%20->

[%20inova%C3%A7%C3%A3o%20ou%20nova%C3%A7%C3%A3o%20-%20blog%20da%20folha%20dirigida.pdf?sequence=1](#). Acesso em: 09 out. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** – 35. Ed. – [2. Reimp] – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

ENAP. **Legislação aplicada à logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2281/1/M%C3%B3dulo_1_LOGISTICA_SUPRIMENTOS_LEI_8666.pdf. Acesso em: 04 out. 2023.

FERREIRA, Larissa Souza; FERREIRA, Ananda Souza. Evolução legislativa do procedimento licitatório: Uma análise do uso das ações afirmativas no poder de compra do Estado. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, v. 26, n. 1-2, p. 1-20, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47002>. Acesso em: 24 jul. 2023.

FERREIRA, Mariele Batista; DE MELO, Luiz Carlos Figueira. **Pregão eletrônico: instrumento revolucionário do processo licitatório brasileiro**. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/download/18480/9908>. Acesso em: 31 jul. 2023

FORNI, João Paulo Gualberto; VARELLA, Marcelo Dias. A contribuição do orçamento sigiloso para a eficiência das licitações e contratações públicas: uma Análise a partir das decisões do TCU. **Revista Opinião Jurídica**, v. 17, n. 26, p. 42-62, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6338/633874998002/633874998002.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023

FRATINI, Inacio de Loiola Mantovani. As novidades da “Nova Lei de Licitação”. **BOLETIM DA PGE-SP**, v. 45, n. 5, p. 59-76, 2021. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/boletins/article/view/11/1292>. Acesso em: 01 out. 2023.

FURTADO, Monique Rocha; VIEIRA, James Batista. **Portal Nacional de Contratações Públicas: uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a Lei de Licitações e Contratos**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/224520/pncp%20-%20uma%20nova%20l%C3%B3gica%20jur%C3%ADdica,%20gerencial%20e%20econ%C3%B4mica%20para%20a%20Lei%20de%20Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20Contratos%20-%20onll.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 out. 2023.

GONÇALVES, Petroni. **História das Licitações no Brasil**. Disponível em: <https://licitacaoaviapetroniogoncalves.blogspot.com/2010/07/historia-das-licitacoes-no-brasil.html>. Acesso em: 26 jul. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LIRA, Bruno; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. O Estatuto do RDC é contrário aos cartéis em licitação? Uma breve análise baseada na teoria dos leilões. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P129/E10453/16013?searchpage=1>. Acesso em: 19 set. 2023.

MARINELA, Fernanda; CUNHA, Rogério S. **Manual de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 5.ED. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NÓBREGA, Theresa Christine de Albuquerque (coord.). **Comentários à Lei n. 14.133/2021: desafios, oportunidades e transformações das licitações e contratos administrativos**. São Paulo: MP Editora, 2021.

NOHARA, Irene. Diálogo Competitivo. **Direito Administrativo**. 2018. Disponível em: https://direitoadm.com.br/dialogo-competitivo/#_ftn1. Acesso em: 02 out. 2023.

OLIVEIRA, Murillo Preve Cardoso de. **Quais são as modalidades de licitação? Entenda as suas principais características**. São Paulo: Schiefler Advocacia, 2021. Disponível em: <https://schiefler.adv.br/modalidades-de-licitacao/> Acesso em: 29 ago. 2023.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Guidelines for fighting bid rigging in public procurement**. 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.

PORTO, Ricardo da Silva. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Um olhar dos Gestores**. Novas Edições Acadêmicas, 2018. Disponível em: <https://licitacoes.ufsc.br/files/2014/10/Regime-diferenciado-de-contrata%C3%A7%C3%B5es-p%C3%BAblicas-Um-olhar-do-gestor.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2023.

REZENDE, Renato Monteiro de. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: comentários à Lei nº 12.462, de 2011**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011. Disponível em: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html. Acesso em: 11 out. 2023.

SAVIOLI, Anna Beatriz. **As modalidades contratuais no regime da nova Lei de Licitações**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-04/savioli-modalidades-contratuais-lei-licitacoes>. Acesso em: 03 ago. 2023.

TORRES, Ronny Charles L. de. **Leis de Licitações Públicas comentadas**. 13. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

TORRES, Ronny Charles L. de. Análise entre um aparente paradoxo entre transparência e corrupção: orçamento sigiloso como instrumento de eficiência econômica e combate aos cartéis. In: COUTINHO, Francisco Pereira (coord). *et al.* **Atas do II Curso sobre o combate à corrupção na contratação pública**. CEDIS, Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, Lisboa, dez., 2019. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/05/Artigo-sobre-Or%C3%A7amento-sigiloso-e-combate-%C3%A0-corrup%C3%A7%C3%A3o-parte-do-livro-Atas-do-II-Curso-CCCP.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.